Betänkande FsUB 2/2017 rd– RP 94/2016 rd

Försvarsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om försvarsmakten, territorialövervakningslagen och värnpliktslagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om försvarsmakten, territorialövervakningslagen och värnpliktslagen (RP 94/2016 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet, utrikesutskottet och förvaltningsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av
- grundlagsutskottet GrUU 65/2016 rd
- utrikesutskottet UtUU 3/2017 rd
- förvaltningsutskottet FvUU 6/2017 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört
- försvarsminister Jussi Niinistö, försvarsministeriet
- utrikesminister Timo Soini, utrikesministeriet
- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- regeringsråd, personalchef Jari Kajavirta, försvarsministeriet
- ministerns militärrådgivare, överste Petteri Jouko, försvarsministeriet
- ministerns militärrådgivare, kommodor Rami Peltonen, försvarsministeriet
- äldre regeringssekreterare Anna Korhola, försvarsministeriet
- rättschef Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Jaana Heikkinen, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Veera Parko, inrikesministeriet
- ledande expert Johanna Puiro, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Tapio Puurunen, inrikesministeriet
- kommendören för F-örsvarsmakten, general Jarmo Lindberg, Försvarsmakten
- assessor, VH JL Tuija Sundberg, Huvudstaben
- biträdande avdelningschef Christel Hägglund, Huvudstaben
- direktör Teija Tiilikainen, Utrikespolitiska institutet
- förhandlingschef Mika Saarinen, Gränsbevakningsväsendet

Klart
5.0

- överinspektör Pietari Vuorensola, Gränsbevakningsväsendet
- konsultativ tjänsteman Jarmo Huotari, Statens arbetsmarknadsverk
- ledande expert Mika Susi, Finlands näringsliv rf
- ordförande Mikko Halkilahti, Finlands Reservofficersförbund rf
- ordförande Jari Rantala, Officersförbundet rf
- ordförande Mika Oranen, Underofficersförbundet rf
- ordförande Sakari Vuorenmaa, Befälsförbundet rf
- huvudförtroendeman Marko Jalkanen, Befälsförbundet rf
- ordförande Marja-Leena Karekivi, Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry
- verksamhetsledare Olli Nyberg, Reservistförbundet - Reservunderofficersförbundet rf
- vice ordförande Tom Asplund, Finlands Fredsbevararföbund rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att lagen om försvarsmakten, territorialövervakningslagen och värnpliktslagen ändras.

Genom de lagförslag som ingår i propositionen kompletteras den lagstiftning inom försvarsministeriets förvaltningsområde som gäller internationell verksamhet. Försvarsmaktens uppgifter ska ändras så att Försvarsmakten har förutsättningar att i större omfattning delta i lämnandet av internationellt bistånd och annan internationell verksamhet. I lagen om försvarsmakten ska det också läggas till bestämmelser om mottagandet av internationellt bistånd.

Med anknytning till internationell verksamhet ska lagstiftningen kompletteras med bestämmelser om status, befogenheter och rätt att använda maktmedel för den personal och de värnpliktiga som deltar i verksamheten. Till territorialövervakningslagen ska fogas en bestämmelse om att stöd gällande territorialövervakningen ska kunna begäras av militärmyndigheten i en annan stat. Vidare ska begreppet militära maktmedel användas enhetligt i lagen om försvarsmakten och territorialövervakningslagen.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår att lagen om försvarsmakten, territorialövervakningslagen och värnpliktslagen ändras. Utskottet konstaterar att försvarsmakten av hävd har tre uppgifter, varav den viktigaste är det militära försvaret av Finland. Till de övriga uppgifterna har hört att stödja andra myndigheter och att delta i internationell militär krishantering.

Regeringen föreslår nu att lagen om försvarsmakten ändras så att försvarsmakten också ska delta i lämnande av internationellt bistånd och i annan internationell verksamhet (2 § 1 mom. 3 punkten i lagförslag 1). Den föreslagna bestämmelsen ersätter regleringen i den nuvarande lagen där för-

svarsmaktens internationella uppgifter — vid sidan av militär krishantering — är att delta i lämnande av bistånd till en annan stat till följd av en terroristattack, en naturkatastrof, en storolycka eller någon annan motsvarande händelse.

Försvarsmakten kan enligt 12 § 1 mom. i lagförslag 1 lämna en annan stat, Europeiska unionen eller en internationell organisation sådant bistånd som hör till försvarsmaktens verksamhetsområde samt delta i annan internationell verksamhet med beaktande av målsättningen för och principerna i Förenta nationernas stadga och av andra folkrättsliga regler. Dessutom kan försvarsmakten enligt 2 mom. delta i lämnandet av internationellt bistånd också för att stödja en annan finsk myndighet på begäran av ett behörigt ministerium eller av myndigheten.

I den föreslagna 12 a § föreskrivs det om behörighet och användning av maktmedel vid lämnandet av internationellt bistånd och i annan internationell verksamhet. Enligt dess 1 mom. har den personal vid försvarsmakten som deltar i internationell verksamhet vid utförande av uppdrag den behörighet som grundar sig på folkrätten och som bestäms av den som begär internationellt bistånd samt rätt att använda de maktmedel som är nödvändiga med tanke på uppdraget. Maktmedel får endast användas i den mån och så länge som de behövs med tanke på uppdraget, godtagbara i förhållande till uppdragets mål och förenliga med de regler om användning av maktmedel som har fastställts för uppdraget. I 2 mom. föreskrivs det att när försvarsmakten med egna resurser deltar i lämnandet av internationellt bistånd för att stödja en annan finsk myndighet, har dess personal behörighet att utföra uppdrag och rätt att använda maktmedel i enlighet med den begäran som den andra finska myndigheten har framfört och den behörighet som den påvisat.

Utrikesutskottets och förvaltningsutskottets synpunkter på propositionen

Utrikesutskottet framhåller (UtUU 3/2017 rd) att ett mål för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är att hålla landet utanför militära konflikter. Om försvaret har trovärdig kapacitet och bedriver försvarssamarbete bidrar det till landets möjlighet att stå utanför militära konflikter. Dessutom är det viktigt att Finland bedriver en aktiv stabilitetspolitik för att förebygga militära hot och inte tillåter att landets territorium används i fientligt syfte mot andra stater. Utrikesutskottet understryker att dessa mål inte begränsar utvecklandet av det internationella försvarssamarbetet eller Finlands verksamhet i situationer när det är aktuellt att lämna eller begära internationellt bistånd. Finland beslutar självt om sina säkerhetspolitiska avgöranden med beaktande av målen och principerna i FN:s stadga samt andra regler inom folkrätten som är förpliktande för Finland. Försvarsutskottet håller med den bedömningen.

Förvaltningsutskottet säger (FvUU 6/2017 rd) att det är viktigt att Finland också på försvarsministeriets förvaltningsområde fullt ut kan lämna och begära internationellt bistånd. Med tanke på myndigheternas uppgifter och befogenheter gör en mer exakt och heltäckande reglering verksamheten klarare i situationer där det handlar om internationellt samarbete samt om att lämna och begära bistånd. Förvaltningsutskottet behandlar i sitt utlåtande grundligt samarbetet mellan aktörerna inom försvarsmakten och inrikesministeriets förvaltningsområde när det gäller att genomföra internationella biståndsuppdrag.

Sammantaget anser försvarsutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande synpunkter och ändringsförslag.

Beslutsprocessen för att lämna och begära internationellt bistånd

Bestämmelser om begäran om internationellt bistånd finns i 4 a § i lagförslag 1 och bestämmelser om lämnande av internationellt bistånd i 12 § i den lagen. Enligt uppgift till utskottet ska beslut om försvarsmaktens deltagande i att lämna internationellt bistånd i första hand fattas enligt lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (RP 72/2016 rd). Om inte villkoren i den lagen uppfylls, fattar försvarsministeriet beslut om deltagandet efter att ha hört utrikesministeriet.

Utrikesutskottet säger i sitt utlåtande att det lägger utomordentligt stor vikt vid att trygga riksdagens inflytande i situationer som involverar att lämna eller begära bistånd och understryker att riksdagen för sin del bär det politiska ansvaret för följderna av besluten. Försvarsutskottet håller med utrikesutskottet om att det är viktigt att säkerställa riksdagens möjligheter att påverka besluten, åtminstone genom sakkunnigutfrågning.

Personalen vid försvarsmaktens och värnpliktigas deltagande när internationellt bistånd lämnas

I 12 b § i lagförslag 1 föreskrivs det om den personal som deltar i lämnandet av internationellt bistånd och i annan internationell verksamhet. I 1 mom. sägs det att man i första hand ska använda sådan personal vid försvarsmakten som har förbundit sig vid försvarsmaktens internationella verksamhet för lämnandet av internationellt bistånd och i annan internationell verksamhet. Dessa personer har vid karriär- och personalplaneringen meddelat att de är intresserade av internationella uppdrag. Enligt motiveringen till bestämmelsen kan man vid behov använda försvarsmaktens kapaciteter för internationella uppdrag.

I 2 mom. sägs det att bestämmelser om användning av värnpliktiga för lämnande av internationellt bistånd och för annan internationell verksamhet finns i värnpliktslagen (1438/2007). Utskottet konstaterar att värnpliktiga inbegriper både beväringar och reservister. Utskottet påpekar att möjligheterna att använda dessa grupper i internationella biståndsuppdrag är mycket olika: reservister kan användas i alla typer av internationella uppdrag medan beväringar bara kan användas i uppgifter som inte är farliga. För båda gruppernas del grundar sig deltagandet i internationella biståndsuppdrag alltid på frivillighet.

De reservister som är intresserade av uppdragen kan vid behov också tas i ett tidsbundet tjänste- eller arbetsavtalsförhållande till försvarsmakten, varvid lagens 12 b § ska tillämpas på dem. Deras ställning jämställs då med ställningen för annan vid försvarsmakten anställd personal. En persons arbetsgivare fattar enligt prövning beslut om personen ska beviljas tjänstledighet eller befrielse från arbetet för de internationella uppdragen.

Lagförslag 3 i propositionen gäller ändring av 62 och 78 § i värnpliktslagen. I 62 § i värnpliktslagen föreskrivs det om anordnande av tjänstgöring utomlands för en värnpliktig som fullgör beväringstjänst eller deltar i en repetitionsövning. Bestämmelsen föreslås bli ändrad på så sätt att deltagande i internationell handräckning ändras till en möjlighet att delta i lämnande av internationellt bistånd eller annan internationell verksamhet. I motiveringen till bestämmelsen sägs det att förordnandet till internationella uppgifter fortfarande ska förutsätta uttryckligt samtycke av

den värnpliktige. I 78 § i den föreslagna ändringen av värnpliktslagen föreskrivs det om förordnande av en värnpliktig som tjänstgör till en annan uppgift än det militära försvaret av Finland. I en räddningsuppgift, vid lämnande av nationell handräckning eller vid utförande av ett internationellt uppdrag får de värnpliktiga inte delta i gripandet av farliga personer, röjning av sprängladdningar, uppgifter som förutsätter användning av vapenmakt eller andra motsvarande farliga uppgifter. Skyddande av människor, egendom och miljö och efterspaning av personer samt isolering av ett område eller en plats är enligt propositionsmotiven typiska uppgifter som tilldelats beväringar. Utskottet påpekar att trots att det i motiveringen till 78 § endast talas om beväringar, gäller bestämmelsen också reservister som deltar i repetitionsövningar. Det ska ändå på det sätt som föreskrivs i 62 § krävas uttryckligt samtycke av den värnpliktige till deltagande i lämnandet av internationellt bistånd och i annan internationell verksamhet.

Grundlagsutskottet säger i sitt utlåtande att i fråga om de värnpliktiga uppfyller den föreslagna regleringen de krav i utskottets tidigare utlåtandepraxis som gäller samtycke till deltagandet och begränsningar i användningen av vapenmakt och andra begränsningar i sak. Men grundlagsutskottet framhåller ändå frivilligheten och konkretionen i fråga om samtycke att delta i uppgifterna. Det räcker inte med att samtycket gäller lämnande av internationellt bistånd eller deltagande i internationell verksamhet i allmänhet, utan samtycket ska vara betydligt mer specifikt. Av central betydelse är också det som även nämns i bestämmelsens motiv, att den värnpliktige när samtycket ges förstår innehållet i uppdraget och att det är frivilligt att ge sitt samtycke.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning har försvarsmakten en förhöjd skyldighet att informera om detta liksom om att skyldigheten att delta i landets försvar enligt 127 § i grundlagen inte utsträcker sig till deltagande i internationella uppdrag. Grundlagsutskottet vill också understryka att en värnpliktig som deltar i internationella uppdrag ska ha en lämplig utbildning som åtminstone motsvarar det aktuella uppdragets svårighetsgrad. Försvarsutskottet håller med grundlagsutskottet om att det är nödvändigt att de värnpliktiga har tillräcklig information om karaktären av ett internationellt biståndsuppdrag, att de har full valfrihet och att de får den utbildning som krävs för att delta i utförandet av ett uppdrag.

Grundlagsutskottets och utrikesutskottets synpunkter på skyldigheten för stampersonalen att delta i internationella uppdrag

I 1 mom. i 12 b § i lagförslag 1 föreskrivs det att man i första hand ska använda sådan personal vid försvarsmakten som har förbundit sig vid försvarsmaktens internationella verksamhet för lämnandet av internationellt bistånd och annan internationell verksamhet. I motiveringen till bestämmelsen sägs det att det ändå inte alltid är möjligt att använda enbart sådana personer för internationella uppdrag som har anmält intresse för dessa uppdrag. Försvarsmaktens personal kan därför också förordnas att delta i uppdrag med anknytning till lämnande av bistånd och annan internationell verksamhet när det är nödvändigt att försäkra sig om tillräckliga personresurser och tillräcklig kompetens.

Försvarsministeriet motiverar skyldigheten att delta med att försvarsmakten med stöd av arbetsledningsrätten enligt 14 § 1 mom. i statstjänstemannalagen (750/1994) har rätt och möjlighet att bestämma om innehållet i ett tjänsteuppdrag och hur uppdraget ska utföras samt om tidpunkten och platsen för utförandet. En tjänsteman ska följa arbetsgivarens order när det gäller arbetsled-

ning och övervakning. Med stöd av arbetsledningsrätten enligt 3 kap. 1 § i arbetsavtalslagen (55/2001) kan försvarsmakten dessutom ensidigt förordna också en person som står i arbetsavtalsförhållande till försvarsmakten att delta i lämnande och mottagande av internationellt bistånd, om inte detta innebär en väsentlig ändring av villkoren i arbetsavtalet.

Grundlagsutskottet tar i sitt utlåtande ställning till skyldigheten för stampersonalen att delta i internationella uppdrag. Utskottet har tidigare granskat skyldigheten för en tjänsteman vid försvarsmakten att övergå till en annan tjänst eller uppgift vid försvarsmakten (GrUU 51/2006 rd). Utskottet har bedömt regleringen utifrån den i grundlagens 9 § tryggade rätten att fritt välja bostadsort och utifrån grundlagens 21 §, där det sägs att var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan (GrUU 40/1998 rd).

Grundlagsutskottet har ansett att försvarsmaktens uppgifter är av sådan karaktär att det är motiverat att tjänstemännen åläggs skyldigheter som går utöver det normala. När en tjänsteman vid försvarsmakten förordnas till en annan tjänst eller uppgift har det enligt utskottet varit fråga om ett sådant normalt och godtagbart drag inom försvarsmaktens personalsystem som de som tar anställning inom försvarsmakten på förhand är medvetna om. Sammantaget ansåg utskottet att de då föreslagna bestämmelserna om förflyttningsskyldigheten för en tjänsteman vid försvarsmakten och det begränsade besvärsförbudet gällande detta inte var problematiska med tanke på grundlagen.

Grundlagsutskottet säger i sitt utlåtande att de bestämmelser som föreslås nu är annorlunda och att det inte handlar om en ordinär förflyttning mellan två enheter inom Finlands försvarsmakt, utan om en helt ny typ av deltagande i att lämna internationellt bistånd. Utskottet konstaterar att internationella uppdrag enligt lagförslaget kan inbegripa användning av militära maktmedel och således medföra ett exceptionellt hot mot den personliga säkerheten, vilket är relevant också med avseende på 7 § i grundlagen. Det anser att en skyldighet att delta i internationella uppdrag inte är något som med nödvändighet är känd i förväg för den som söker jobb inom försvarsmakten.

Vidare fäster grundlagsutskottet i sitt utlåtande uppmärksamhet vid att det vid lämnande av internationellt bistånd i allmänhet inte handlar om att överföra en tjänsteman till en annan tjänst eller uppgift inom försvarsmakten. Ett beslut om deltagande i ett internationellt uppdrag får således inte överklagas även om det faktiskt skulle innebära förflyttning till utlandet. Ett sådant beslut är enligt grundlagsutskottets mening faktiskt jämförbart med ett beslut genom vilket en person förordnas till en annan uppgift på ett sätt som påverkar personens tjänstgöringsplats och som enligt gällande lagstiftning får överklagas genom besvär.

Grundlagsutskottet säger att den aktuella regleringen om att också andra personer än personal som har förbundit sig vid internationell verksamhet får användas för internationella uppdrag i och för sig kan backas upp med godtagbara grunder som går tillbaka på tryggande av tillräcklig kompetens. Dessutom har utskottet tidigare tillmätt betydelse åt en internationalisering av försvarsmaktens uppgifter och en ökning av det internationella samarbetet (GrUU 9/2007 rd). Den nu föreslagna regleringen om möjligheten att förordna personal till internationella uppdrag utan samtycke och delvis utan möjlighet att överklaga är ändå inte helt adekvat med avseende på 7 och 21 § i grundlagen. Det är önskvärt att deltagande i uppgifter som inbegriper användning av militära

maktmedel är baserat på samtycke till den del det är fråga om personer som har tagit anställning innan den nu föreslagna regleringen trätt i kraft.

Utrikesutskottet konstaterar i sitt utlåtande att frågan om ställningen för försvarsmaktens anställda personal och de värnpliktiga i viss mån är problematisk på grund av särdragen i Finlands försvar. Under fredstid är försvarsmakten en utbildningsorganisation som producerar reservister för krigstida styrkor. Av försvarsgrenarna har flygvapnet och marinen ett fortlöpande uppdrag att övervaka och trygga vår territoriella integritet samt aktionsberedskap och förmåga att snabbt reagera när det behövs. Armén har en mycket begränsad mängd trupper som består av yrkesmilitärer och som snabbt skulle kunna sändas till internationella uppdrag. Begränsningarna i värnpliktslagen i fråga om värnpliktigas deltagande i uppdrag som kräver användning av vapenmakt måste beaktas när man överväger att lämna bistånd som inbegriper militära resurser eller användning av militära maktmedel.

Utrikesutskottet betonar betydelsen av att personal som sänds ut på internationella uppdrag ger sitt samtycke till det. Med tanke på funktionsförmågan hos en styrka som sänds ut på ett eventuellt mycket krävande uppdrag kan personalens samtycke ha en avgörande betydelse för uppdraget och styrkans egenskydd.

Försvarsutskottets synpunkter på skyldigheten för stampersonalen att delta i uppdrag utomlands

Försvarsutskottet konstaterar att frågan om stampersonalens skyldighet att delta i internationella biståndsuppdrag är ett betydande nytt förslag. Förslaget avviker från den linje som följs till exempel i fråga om militär krishantering, där deltagandet i krishanteringsinsatser är frivilligt både för stampersonalen och för reservister.

De sakkunniga som utskottet har hört anser att propositionen, om den godkänns i den föreslagna formen, kommer att leda till att de nuvarande anställda vid försvarsmakten tvingas delta i uppgifter som de inte kände till när de tog anställning. Utskottet anser att oron är förståelig. Samtidigt måste man när man granskar denna fråga också beakta att man måste kunna försäkra sig om att försvarsmakten kan få ihop den styrka som behövs för ett uppdrag.

Sakkunniga inom försvarsförvaltningen påpekade att de internationella biståndsuppdragen är av en annorlunda karaktär än uppgifterna inom den militära krishanteringen. I normala fall tar det flera månader att starta upp en krishanteringsinsats — för EU:s stridsgrupper gäller ett snabbare krav, dvs. 5—30 dagar från det att det politiska beslutet om att skicka iväg styrkor fattades — vilket möjliggör en långsiktig personalplanering och rekrytering för insatserna på frivillig bas, också när det gäller stampersonalen. I biståndsuppdragen är däremot en snabb mobilisering viktig. Om vissa nyckelpersoner i stampersonalen uteblir, kan detta i värsta fall hindra en styrka, ett av marinens fartyg eller ett av flygvapnets flygplan från att komma iväg och i värsta fall äventyra hela insatsen. Man har redan erfarenheter av detta. Bland annat hindrade enstaka personer på nyckelposter bildandet av en EU-stridsgrupp 2014.

En annan sak som talar för skyldighet för stampersonalen att delta i uppdragen är enligt uppgift att försvarsmakten inte har särskilda resurser för internationellt bistånd. Det är dessutom meningen

att biståndsuppdragen ska vara tidsbegränsade och att den personal som sänds ut på dessa uppdrag ska bytas ut med ungefär en månads mellanrum för att få så korta vikariearrangemang som möjligt för uppgifterna i hemlandet. En styrka som sänds ut ska utbildas och övas upp på det sätt som uppdraget kräver och utrustas på ett sätt som ger bästa möjliga skydd.

Utskottet påpekar att det i praktiken också ingår reservister i alla styrkor som deltar i internationella biståndsuppdrag. Det är sällan man kan bilda en avdelning bestående enbart av stampersonal. Som vid militära krishanteringsinsatser ska den styrka som sänds ut alltid mobiliseras och skräddarsys enligt de konkreta operativa behoven och utses bland de styrkor som ingår i den internationella styrkepoolen.

Enligt uppgift till utskottet är de styrkor som Finland har anmält för internationell verksamhet för närvarande en mekaniserad infanteribataljon, en helikopterskvadron, ett fartyg i Hämeenmaaklassen, en kustjägarenhet, ett minröjningsfartyg, en enhet för fartygsgranskning inom marinen, en internationell beredskapsenhet inom flygvapnet (4 + 2 F-18-jaktplan), förband för specialinsatser inom armén och marinen, ett mobilt analyslaboratorium, experter inom utbildning och mentorverksamhet, militära observatörer och kapacitet att bekämpa improviserade sprängämnen.

Utskottet konstaterar att anställningsvillkoren i Finland — som enligt propositionen ska tillämpas i internationella biståndsuppdrag — har planerats och utformats för fredstida uppdrag i Finland och därför inte lämpar sig så bra för internationella biståndsuppdrag där möjligheten till användning av maktmedel är reell i fråga om en del av uppdragen. Utskottet påpekar att det då anställningsvillkoren har varit i skick alltid har funnits frivilliga inom försvarsmakten och reserven till exempel till den militärt krävande insatsen i Afghanistan, trots att insatsen redan har pågått i mer än tio år.

Försvarsutskottet erfar att försvarsministeriet våren 2017 förde förhandlingar med personalorganisationerna om att se över anställningsvillkoren i anknytning till lämnande av internationellt bistånd. Vid förhandlingarna diskuterades inte skyldigheten att delta i uppdrag. Försvarsutskottet välkomnar att denna förhandlingsprocess utmynnade i ett resultat som tillfredsställer båda parterna. Utskottet anser att det är viktigt att uppgifternas svårighetsgrad och risker beaktas i ersättningarna till dem som deltar i insatserna. Ändamålsenliga anställningsvillkor är enligt utskottet en central fråga vid bedömningen av om det går att få tillräckligt många frivilliga sökande till internationella biståndsuppdrag. Utskottet tror att den enighet som nu har nåtts garanterar att rekryteringen till dessa uppdrag kan ske på frivillig basis också när det gäller stampersonalen.

Sammantaget konstaterar utskottet att frågan om skyldighet att delta i internationella biståndsuppdrag inom försvarsmakten för stampersonalens del måste granskas i ett bredare perspektiv och inte så att man bara tar ställning till om stampersonalen över huvud taget kan åläggas en sådan skyldighet i lagstiftningen. Utskottet tycker ändå att försvarsministeriet i sig har förståeliga grunder för den föreslagna regleringen. Finlands internationella biståndsverksamhet ska vara trovärdig, och styrkorna måste vid behov kunna sändas iväg genast. Utskottet påpekar att om det brister i Finlands faktiska förmåga att lämna bistånd till exempel till andra unionsländer, har detta också stora konsekvenser för hurdan hjälp Finland kan förvänta sig att få i en krissituation. Att Finland kan lämna och ta emot bistånd på ett trovärdigt sätt är ett viktigt kriterium som talar för att godkänna tjänstgöringsskyldigheten i sista hand.

Utskottet anser att det inte i sig råder något tvivel om att en truppsammansättning som fåtts ihop på frivillig bas har de bästa förutsättningarna att klara av ett uppdrag. Om det finns personer som tvingas delta mot sin vilja i en styrka, kan detta försvaga styrkans funktionsförmåga och utgöra en förhöjd risk för tjänstgöringssäkerheten. Utskottet betonar att försvarsförvaltningen på alla tänkbara sätt måste undvika att det uppstår situationer där företrädare för stampersonalen mot sin vilja tvingas delta i en insats. Det är nödvändigt att försvarsmakten vid rekryteringen av personal till ett internationellt biståndsuppdrag alltid beaktar särskilda skäl som hänför sig till den personliga situationen eller familjesituationen, till exempel att en person är närståendevårdare.

Utvidgning av tillämpningsområdet för vissa internationella överenskommelser

I 12 c § i lagen om försvarsmakten föreslår regeringen en bestämmelse enligt vilken det genom förordning av statsrådet för sättande i kraft av internationella förpliktelser ska kunna föreskrivas om tillämpningen av de överenskommelser som anges i paragrafen på mottagande och lämnande av internationellt bistånd och annan internationell verksamhet. Regleringen liknar regleringen i 4 § i lagen om militär krishantering (211/2006) om tillämpning av vissa avtal på militära krishanteringsinsatser eller till dem relaterad utbildning eller övning.

Enligt uppgift har Finland förbundit sig vid vissa internationella avtal som gäller styrkors status (Status of Forces Agreement, Sofa). Dessa avtal definierar den juridiska ställning som militärpersoner från Nato och länder som ingår i partnerskap för fred samt från EU:s medlemsstater har på varandras territorier. Sådana avtal är avtalet mellan de stater som är parter i Nordatlantiska fördraget och de andra stater som deltar i partnerskap för fred om status för deras styrkor, dess tilläggsprotokoll (FördrS 64 och 65/1997) och andra tilläggsprotokoll (FördrS 72—74/2005), avtalet om status för den militära och civila personalen vid de högkvarter och de styrkor som kan komma att ställas till Europeiska unionens militära stabs och Europeiska unionens förfogande (FördrS 24/2006) samt avtalet om avstående från skadeståndskrav i samband med EU-ledda krishanteringsoperationer (FördrS 25/2006). Av dessa har EU Sofa ännu inte trätt i kraft internationellt. Avtalen innehåller bestämmelser om bl.a. formaliteter vid ankomsten till ett land, rätt att bära vapen, jurisdiktion, rätt till skadestånd och avstående från det i vissa fall.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande behandlat 12 c § i lagförslag 1. Enligt utskottets uppfattning kan man genom förordning av statsrådet bara föreskriva att fördragen eller egentligen bara deras ikraftträdandelagar tillämpas på de uppdrag som nämns i lagen och på de trupper som utför dem (GrUU 54/2005 rd). Den nu föreslagna bestämmelsen i 12 c § i lagen om försvarsmakten kan enligt grundlagsutskottets mening bedömas på samma sätt.

Utrikesutskottet konstaterar i sitt utlåtande att under de två decennier som förflutit har Finlands samarbete med Nato utvidgats betydligt och den ursprungliga tolkningen av PfP Sofa innebär i dag snarast en begränsning av samarbetet. Enligt utrikesutskottet motsvarar tolkningen inte heller de övriga ländernas gällande tolkningspraxis. Utrikesutskottet anser att när Finlands internationella försvarssamarbete utvidgas kan tillämpningsområdet för gällande Nato/PfP Sofa utvidgas genom bemyndigandet i den föreslagna 12 c §. Försvarsutskottet håller med om detta och konstaterar att PfP Sofa kan tillämpas på all internationell verksamhet på finskt territorium mellan Finland och Natoländerna samt länder som ingår i partnerskap för fred. De situationer där man

tar emot bistånd kan vara så brådskande att det inte är möjligt att ingå något särskilt avtalsarrangemang.

Övrigt

Enligt sakkunniga som utskottet har hört kommer försäkringsskyddet för den personal som deltar i internationella biståndsuppdrag att förbättras när den lag om ersättning för olycksfall och tjänstgöringsrelaterad sjukdom i krishanteringsuppdrag som ska stiftas tillämpas på det. Försvarsutskottet konstaterar att lagen om ersättning för olycksfall och tjänstgöringsrelaterad sjukdom i krishanteringsuppdrag (1522/2016) trädde i kraft den 1 januari 2017. Utskottet anser att det är nödvändigt att lagen tillämpas på alla internationella biståndsuppdrag utan undantag. Om det visar sig att försäkringsskyddet enligt lagen inte till alla delar är tillräckligt, ska statsmakten sörja för eventuella tilläggssäkerheter eller lagen vid behov ändras. Utskottet förutsätter också att Statskontoret och försvarsförvaltningen står för eventuella rättsskydds- och ansvarsförsäkringar som behövs i de internationella uppdragen.

Förvaltningsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att deltagande i annan internationell verksamhet i det föreslagna 12 § 1 mom. inte uttryckligen har avgränsats till försvarsmaktens verksamhetsområde. Förvaltningsutskottet föreslår för konsekvensens skull att försvarsutskottet preciserar 12 § 1 mom. på denna punkt. Försvarsutskottet anser inte att tillägget behövs, eftersom en sådan precisering redan ingår i samma mening.

DETALJMOTIVERING

1. Lag om ändring av lagen om försvarsmakten

2 §. Försvarsmaktens uppgifter. Grundlagsutskottet fäster i sitt utlåtande uppmärksamhet vid att lämnande av internationellt bistånd enligt motiven till lagförslaget exempelvis kan handla om militärt bistånd som lämnas med stöd av EU:s klausul om ömsesidigt stöd och bistånd eller solidaritetsklausul, territorialövervakningssamarbete eller evakuering av civilbefolkning från ett krisområde i form av en militär insats. Grundlagsutskottet konstaterar att försvarsutskottet ytterligare bör överväga en precisering av uppgiftsregleringen i lagen exempelvis genom omnämnanden av faktorer som de som framställs i motiven till 2 och 12 §.

Enligt försvarsutskottets åsikt kan den precisering som grundlagsutskottet önskat naturligast göras så att man kompletterar 2 § 1 mom. 3 punkten i lagen om försvarsmakten med vissa exempel som redan nämns i motiven. Utskottet föreslår att verksamhet enligt EU:s solidaritetsklausul och klausul om ömsesidigt stöd och bistånd samt territorialövervakningssamarbetet lyfts in i bestämmelsen.

4 b §. Behörighet och användning av maktmedel vid mottagandet av internationellt bistånd. Bestämmelser om att begära internationellt bistånd föreslås ingå i 4 a § i lagen om försvarsmakten. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att också bestämmelserna om behörighet för utländska trupper som lämnar bistånd och om truppernas ledning är relevanta med tanke på suveräniteten. De bestämmelserna ingår i den föreslagna 4 b § i samma lag. I den föreslagna regle-

ringen är behörigheten för en utländsk styrka och enskild militärperson som lämnar bistånd bunden till försvarsmaktens och militärmyndigheternas behörighet. Enligt grundlagsutskottet blir regleringen av behörigheten på så sätt ganska allmänt hållen trots att behörigheten kan begränsas i beslutet om bistånd.

I ljuset av grundlagsutskottets tolkningspraxis verkar avsaknaden av reglering om ledningsförhållanden för främmande styrkor problematisk med avseende på 1 § i grundlagen. Men enligt utskottet bör det ändå vid bedömningen av den föreslagna regleringen i termer av suveränitet beaktas att militär verksamhet överlag har bedömts på något andra grunder än utövning av offentlig makt allmänt taget. Det har enligt utskottet också betydelse att Finland vid begäran om bistånd kan ställa upp begränsningar i enskilda fall för styrkornas verksamhet och även avtala om bl.a. ledningsförhållandena med den som lämnar bistånd.

Regleringen av mottagande av internationellt militärt bistånd blir enligt grundlagsutskottets uppfattning ändå som helhet bedömd så öppen att den är problematiskt med tanke på bestämmelsen om suveränitet i grundlagen. Utöver regleringen om styrkornas behörighet och ledningsförhållanden påverkas bedömningen också av att bestämmelserna om innehållet i det bistånd som tas emot och villkoren för det i förslaget är tämligen allmänt hållna.

Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen därför av orsaker som beror på 1 § i grundlagen bör kompletteras antingen genom att i lagen mer exakt ange hurdant internationellt bistånd som kan begäras och tas emot inom försvarsmaktens ansvarsområde och föreskriva om begränsningar i användningen av behörigheten eller åtminstone genom att föreskriva om de faktorer beträffande utländska styrkors status och ledningsförhållanden om vilka bestämmelser ska tas in i beslutet om bistånd. En sådan ändring är ett villkor för att lagförslaget ska kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

Försvarsutskottet föreslår att utländska styrkors behörighet begränsas på det sätt som grundlagsutskottet föreslår genom att i 4 b § 1 mom. i lagförslag 1 föreskriva om de principer som en styrka eller en enskild militärperson som lämnar Finland bistånd ska iaktta när de använder maktmedel på finskt territorium. Begränsningarna är av samma typ som de som föreslås i 12 a § i fråga om finska styrkor som lämnar bistånd utanför Finland.

Försvarsutskottet anser att den föreslagna regleringen dessutom också kan preciseras när det gäller kvaliteten på det bistånd som kan begäras och tas emot inom försvarsmaktens ansvarsområde genom att komplettera 4 b § med ett nytt 2 mom., där det föreskrivs om innehållet i ett beslut om bistånd. I beslutet ska det bland annat specificeras för vilket uppdrag bistånd begärs, behörighetsgrund, eventuella militära resurser och eventuell användning av maktmedel som ingår i biståndet och andra villkor för att lämna biståndet.

12 b §. Personal som deltar i lämnandet av internationellt bistånd och i annan internationell verksamhet. Lagen om ersättning för olycksfall och tjänstgöringsrelaterad sjukdom i krishanteringsuppdrag har trätt i kraft. Utskottet föreslår att 1 mom. kompletteras med lagnumret.

2. Lag om ändring av territorialövervakningslagen

33 §. Användning av militära maktmedel. Utskottet föreslår en teknisk ändring i den finska texten i 2 mom.

3. Lag om ändring av 62 och 78 § i värnpliktslagen

62 §. Anordnande av tjänstgöring utomlands. Lagen om ersättning för olycksfall och tjänstgöringsrelaterad sjukdom i krishanteringsuppdrag har trätt i kraft. Utskottet föreslår att 2 mom. kompletteras med lagnumret.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottets förslag till beslut:

> *Riksdagen godkänner lagförslag 1–3 i proposition RP 94/2016 rd med ändringar.* ***(Utskottets ändringsförslag)***

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av lagen om försvarsmakten

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om försvarsmakten (551/2007) 2 och 12 §, av dem 2 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 577/2015 samt

fogas till lagen nya 4 a och 4 b §, en ny mellanrubrik före 12 § samt nya 12 a—12 c § som följer:

2 §

Försvarsmaktens uppgifter

Till Försvarsmaktens uppgifter hör

1) det militära försvaret av Finland, vilket innefattar

a) övervakning av landområdena, vattenområdena och luftrummet samt tryggande av den territoriella integriteten,

b) tryggande av befolkningens livsbetingelser, de grundläggande fri- och rättigheterna och statsledningens handlingsfrihet samt försvar av den lagliga samhällsordningen,

c) givande av militär utbildning och styrning av den frivilliga försvarsutbildningen samt stärkande av försvarsviljan,

2) stödjande av andra myndigheter, vilket innefattar

a) handräckning för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, för förhindrande och avbrytande av terroristbrott samt för skyddande av samhället i övrigt,

b) deltagande i räddningsverksamheten genom att tillhandahålla utrustning, personalresurser och sakkunnigtjänster som behövs i räddningsverksamheten,

3) deltagande i stöd och bistånd som grundar sig på artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eller artikel 42.7 i fördraget om Europeiska unionen samt deltagande i territorialövervakningssamarbete eller i annat internationellt bistånd och ~~i~~ annan internationell verksamhet,

4) deltagande i internationell militär krishantering och i militära uppdrag i annan internationell krishantering.

I fråga om Försvarsmaktens övriga uppgifter gäller vad som föreskrivs särskilt.

4 a §

Begäran om internationellt bistånd

Om inte något annat föreskrivs i lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (/), kan försvarsministeriet efter att ha hört utrikesministeriet begära bistånd som hör till Försvarsmaktens verksamhetsområde av en annan stat, av Europeiska unionen eller av en internationell organisation med beaktande av målsättningen för och principerna i Förenta nationernas stadga (FördrS 1/1956) och av andra folkrättsliga regler.

4 b §

Behörighet och användning av maktmedel vid mottagandet av internationellt bistånd

En styrka och en enskild militärperson, som på begäran av Finland lämnar landet bistånd, är behörig att utföra sina uppdrag och använda sådana maktmedel som är nödvändiga med tanke på uppdraget med iakttagande av vad som i lag föreskrivs om Försvarsmaktens och militärmyndigheternas behörighet. Denna behörighet begränsas dessutom av bestämmelserna i det beslut som gäller biståndet. Maktmedel får endast användas i den mån och så länge de är behövliga med hänsyn till uppdraget samt godtagbara i förhållande till målet med uppdraget.

I beslutet om bistånd ska det anges för vilket uppdrag bistånd begärs, behörighet, militära resurser som ingår i biståndet och eventuell användning av maktmedel samt andra villkor för att lämna biståndet.

Deltagande i lämnande av internationellt bistånd och i annan internationell verksamhet

12 §

Lämnande av internationellt bistånd och annan internationell verksamhet

Försvarsmakten kan lämna en annan stat, Europeiska unionen eller en internationell organisation bistånd som hör till Försvarsmaktens verksamhetsområde samt delta i annan internationell verksamhet med beaktande av målsättningen för och principerna i Förenta nationernas stadga och av andra folkrättsliga regler.

Försvarsmakten kan delta i lämnandet av internationellt bistånd också för att stödja en annan finsk myndighet på begäran av ett behörigt ministerium eller av myndigheten.

Om inte något annat föreskrivs i lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd, beslutar försvarsministeriet efter att ha hört utrikesministeriet om Försvarsmaktens deltagande i verksamhet som avses i 1 och 2 mom.

Försvarsmakten får inte åläggas att fullgöra uppdrag som avses i 1 eller 2 mom. utan ett sådant förfarande för beslutsfattande som avses i lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd eller som avses i 3 mom., om inte något annat följer av den behörighet som Försvarsmaktens överbefälhavare har.

12 a §

Behörighet och användning av maktmedel vid lämnandet av internationellt bistånd och i annan internationell verksamhet

Den personal som deltar i lämnandet av internationellt bistånd och i annan internationell verksamhet som avses i 12 § 1 mom. har vid utförande av uppdrag den behörighet som grundar sig på folkrätten och som bestäms av den som begär internationellt bistånd samt rätt att använda de maktmedel som är nödvändiga med tanke på uppdraget. Maktmedel får endast användas i den mån och så länge som de är behövliga med tanke på uppdraget, godtagbara i förhållande till uppdragets mål och förenliga med de regler om användning av maktmedel som har fastställts för uppdraget. Bestämmelser om excess i samband med användning av maktmedel finns i 4 kap. 6 § 3 mom. och 7 § i strafflagen (39/1889).

Den personal som deltar i lämnandet av bistånd som avses i 12 § 2 mom. har behörighet att utföra uppdrag och rätt att använda maktmedel i enlighet med den begäran som den andra finska myndigheten har framfört och den behörighet som den påvisat.

12 b §

Personal som deltar i lämnandet av internationellt bistånd och i annan internationell verksamhet

För de uppdrag som avses i 12 § används i första hand sådan personal vid Försvarsmakten som har förbundit sig vid Försvarsmaktens internationella verksamhet. Medan uppdragen pågår står personalen i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande till Försvarsmakten. Det som föreskrivs i 41 § 2 mom. om tiden för delgivande av information tillämpas inte på uppdrag som avses i 12 §. På den

personal som deltar i uppdragen tillämpas lagen om ersättning för olycksfall och tjänstgöringsrelaterad sjukdom i krishanteringsuppdrag (1522/2016).

Bestämmelser om användning av värnpliktiga för lämnande av internationellt bistånd och för annan internationell verksamhet finns i värnpliktslagen. Om en reservist kommer att stå i anställningsförhållande till Försvarsmakten för den tid ett uppdrag pågår, får ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande som personen har inte avslutas på grund av uppdraget. Reservisten har rätt att återgå till sitt tidigare arbetsavtals- eller tjänsteförhållande när anställningsförhållandet vid Försvarsmakten upphör. Beslut om att bevilja en reservist tjänstledighet eller befrielse från arbete för uppdrag som avses i 12 § fattas av arbetsgivaren enligt egen prövning.

12 c §

Överenskommelser som gäller styrkors status

Genom förordning av statsrådet får det för sättande i kraft av internationella förpliktelser föreskrivas om tillämpningen av följande överenskommelser på mottagande och lämnande av internationellt bistånd och annan internationell verksamhet:

1) avtalet mellan de stater som är parter i Nordatlantiska fördraget och andra stater som deltar i Partnerskap för fred om status för deras styrkor och tilläggsprotokollet till det avtalet (FördrS 64 och 65/1997) och ett andra tilläggsprotokoll (FördrS 72—74/2005),

2) avtalet mellan Europeiska unionens medlemsstater om status för den militära och civila personal som utstationeras vid Europeiska unionens institutioner, för de högkvarter och de styrkor som kan komma att ställas till Europeiska unionens förfogande inom ramen för förberedande och genomförande av de insatser som avses i artikel 17.2 i Fördraget om Europeiska unionen, inbegripet övningar, samt för den militära och civila personal från medlemsstaterna som ställts till Europeiska unionens förfogande i detta sammanhang (EU SOFA) (FördrS 24/2006)

3) avtalet mellan Europeiska unionens medlemsstater om skadeståndskrav från en medlemsstat på en annan medlemsstat för skada på tillgångar som ägs av staten och som används eller drivs av den eller personskada eller dödsfall bland militär och civil personal vid dess styrkor i samband med en EU-ledd krishanteringsoperation (FördrS 25/2006).

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av territorialövervakningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i territorialövervakningslagen (755/2000) 33 § och 34 § 1 mom. samt
fogas till lagen en ny 24 d § som följer:

24 d §

Begäran om stöd gällande territorialövervakningen av militärmyndigheten i en annan stat

Bestämmelser om begärande av stöd av militärmyndigheten i en annan stat för territorialövervakningen finns i lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (/) och i lagen om försvarsmakten (551/2007).

Försvarsmakten kan med stöd av ett beslut som avses i 1 mom. framställa en begäran om ett uppdrag hos militärmyndigheten i en annan stat eller vidta andra åtgärder som gäller verkställigheten av beslutet.

33 §

Användning av militära maktmedel

Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet kan för att trygga Finlands territoriella integritet använda behövlig vapenmakt med krigsmateriel som är slagkraftigare än användningen av en militärpersons personliga vapen.

Beslut om användning av sådana maktmedel fattas av försvarsministeriet, om inte något annat följer av den behörighet som Försvarsmaktens överbefälhavare har eller om något annat inte föreskrivs i 34 §.

34 §

Avvärjande av fientlig verksamhet

Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet ska utan dröjsmål vidta alla behövliga åtgärder i syfte att avvärja fientlig verksamhet som medför direkt och allvarlig fara för rikets säkerhet. Då ska vid behov användas sådana i 33 § avsedda maktmedel som med beaktande av hur farlig verksamheten är och övriga omständigheter som inverkar på totalbedömningen av situationen kan anses vara försvarliga. Försvarsministeriet ska utan dröjsmål underrättas om att åtgärder vidtas.

— —

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av 62 och 78 § i värnpliktslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i värnpliktslagen (1438/2007) 62 §, rubriken för 78 § och 78 § 1 mom. som följer:

62 §

Anordnande av tjänstgöring utomlands

En värnpliktig som fullgör beväringstjänst eller deltar i en repetitionsövning kan kortvarigt förordnas till tjänstgöring utomlands, om han
1) deltar i utbildning enligt 61 §,
2) utför stöduppgifter som hänför sig till utbildning som avses i 1 punkten,
3) i enlighet med sitt uttryckliga samtycke deltar i lämnandet av internationellt bistånd eller annan internationell verksamhet enligt 2 § 1 mom. 3 punkten i lagen om försvarsmakten,
4) deltar i sedvanlig fartygstjänstgöring utanför Finlands territorialvatten,
5) med stöd av sitt uttryckliga samtycke deltar i en internationell militär övning som främjar det nationella försvaret,
6) deltar i besök, resor som gäller uppträdanden, idrottstävlingar eller andra motsvarande uppgifter som hör till tjänstgöringen och som inte innefattar militära övningar.
På sådan internationell verksamhet som avses i 1 mom. 3 punkten tillämpas dessutom 78 § 1 mom. samt lagen om ersättning för olycksfall och tjänstgöringsrelaterad sjukdom i krishanteringsuppdrag (1522/2016).

78 §

Förordnande av en värnpliktig som tjänstgör till en annan uppgift än det militära försvaret av Finland

En värnpliktig som tjänstgör enligt denna lag kan som tjänstgöringsuppdrag förordnas till en handräckningsuppgift enligt 2 § 1 mom. 2 punkten underpunkt a i lagen om försvarsmakten, till en räddningsuppgift enligt 2 punkten underpunkt b i det momentet och till uppgifter som avses i 3

punkten i det momentet. I en räddningsuppgift, vid lämnande av nationell handräckning eller vid utförande av en internationell uppgift får de värnpliktiga inte delta i

1) gripande av farliga personer,
2) röjning av sprängladdningar,
3) uppgifter som förutsätter användning av vapenmakt, eller
4) andra farliga uppgifter som motsvarar dem som avses i 1—3 punkten.

— —

_____

Denna lag träder i kraft den 20 .

_____

Helsingfors 18.5.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ilkka Kanerva saml
vice ordförande Mika Kari sd
medlem Thomas Blomqvist sv
medlem Timo Heinonen saml
medlem Marisanna Jarva cent
medlem Antti Kaikkonen cent (delvis)
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Elina Lepomäki saml
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Lea Mäkipää saf
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Markku Pakkanen cent (delvis)
medlem Mika Raatikainen saf
medlem Jari Ronkainen saf
medlem Mikko Savola cent
medlem Satu Taavitsainen sd
ersättare Pertti Hakanen cent
ersättare Eerikki Viljanen cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.

RESERVATION 1

Allmän motivering

Genom de lagförslag som ingår i propositionen kompletteras den lagstiftning inom försvarsministeriets förvaltningsområde som gäller internationell verksamhet. Försvarsmaktens uppgifter ska enligt vad som föreslås ändras så att Försvarsmakten har förutsättningar att i större omfattning delta i lämnandet av internationellt bistånd och i annan internationell verksamhet. I lagen om försvarsmakten ska också läggas till bestämmelser om mottagandet av internationellt bistånd.

Vi håller med om det som sägs i propositionsmotiven om att det krävs ändringar i den finska lagstiftningen för att kunna fullgöra skyldigheterna i Lissabonfördraget. Vi kan ändå inte godkänna en del detaljer i propositionen. Det handlar om skyldigheten för Försvarsmaktens personal att delta i lämnande av internationellt bistånd.

Enligt grundlagsutskottets ståndpunkt (GrUU 65/2016 rd) är det önskvärt att deltagandet i uppgifter som inbegriper användning av militära maktmedel är baserat på samtycke till den del det handlar om personer som har tagit anställning innan den nu föreslagna regleringen trätt i kraft. Även försvarsutskottet nämner särskilt denna ståndpunkt i sitt betänkande.

När det gäller den nuvarande stampersonalen vid försvarsmakten bör deltagandet i internationella biståndsuppdrag grunda sig på ett avtalsförfarande, på samma sätt som i krishanteringsinsatser.

Vi godkänner inte ett förfarande där arbetsgivaren i strid med arbetslagstiftningens grundprinciper ensidigt och utan förhandlingar väsentligt ändrar på anställningsvillkoren.

Detaljmotivering

I 12 b § i lagförslag 1 i propositionen föreslås det att man för de uppdrag som avses i 12 § i första hand ska använda sådan personal vid Försvarsmakten som har förbundit sig vid Försvarsmaktens internationella verksamhet. I motiven till den paragrafen sägs det att försvarsmaktens personal också kan förordnas att delta i uppdrag med anknytning till lämnandet av bistånd och annan internationell verksamhet. Deltagandet bör ändå grunda sig på frivillighet när det gäller Försvarsmaktens nuvarande anställda. Av de personer som tjänstgör i en militär tjänst eller står i arbetsförhållande till försvarsmakten kan bara de åläggas tjänstgöringsskyldighet som tar anställning vid försvarsmakten efter det att denna lag trätt i kraft. Vi understöder följaktligen inte regeringens förslag om retroaktiv lagstiftning genom vilken personalen kan åläggas att delta i internationella biståndsuppdrag.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslag 1 enligt betänkandet men 12 b § 1 mom. med följande ändringar. ***(Reservationens ändringsförslag)***.

Reservationens ändringsförslag

12 b §

Personal som deltar i lämnandet av internationellt bistånd och i annan internationell verksamhet

För de uppdrag som avses i 12 § används ~~i första hand~~ sådan personal vid Försvarsmakten som ~~har förbundit sig vid~~ genom samtycke gett sitt godkännande till att delta i Försvarsmaktens internationella verksamhet. Uppdrag som hör till lämnande av internationellt bistånd ingår i tjänstgöringsskyldigheten för de personer som inleder sin tjänstgöring vid Försvarsmakten i en militär tjänst eller ett arbetsavtalsförhållande efter det att denna lag trätt i kraft. Medan uppdragen pågår står personalen i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande till Försvarsmakten. Det som föreskrivs i 41 § 2 mom. om tiden för delgivande av information tillämpas inte på uppdrag som avses i 12 §. På den personal som deltar i uppdragen tillämpas lagen om ersättning för olycksfall och tjänstgöringsrelaterad sjukdom i krishanteringsuppdrag (1522/2016).

Helsingfors 18.05.2017

Mika Kari sd
Sirpa Paatero sd
Satu Taavitsainen sd
Krista Mikkonen gröna
Markus Mustajärvi vänst
Thomas Blomqvist sv

RESERVATION 2

Motivering

Klausulen om ömsesidigt stöd och bistånd i Lissabonfördraget är rättsligt bindande för medlemsstaterna: stöd och bistånd ska lämnas om någon begär det. När den stat som begär bistånd och den som lämnar det avtalar om biståndet handlar det ändå om en bilateral process där man kommer överens om hurdant bistånd som ska lämnas och på vilket sätt biståndet ska lämnas. Biståndet kan vara antingen militärt eller materiellt.

Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

Beslut om bistånd fattas således inte av EU:s organ utan av varje stat för sig. Man har ändå kunnat märka en strävan efter att öka trycket och mekanismerna i riktning mot ett kollektivt beslutsfattande som binder de enskilda medlemsstaterna. Det har frågats om detta arrangemang räcker eller om man borde skapa särskilda mekanismer för biståndet, och om en medlemsstats insats är tillräcklig som tecken på solidaritet. Det har också konstaterats att när skyldigheten en gång har införts sjunker tröskeln för att tillämpa den på nytt.

Detta slags ställningstaganden kan också speglas mot att Europeiska kommissionen för första gången har finansierat försvarsforskning och att man vill ha permanenta strukturer för EU-försvaret och planerar en försvarsfond. Försvarsutskottet betonar inte i sitt betänkande på behörigt sätt ett självständigt nationellt beslutsfattande och nationellt handlingsutrymme i biståndssituationer.

Man bör garantera Finlands nationella handlingsutrymme också av den anledningen att Finland inte tillåter att dess territorium används för fientliga syften mot andra stater.

Förslag

Jag föreslår

att riksdagen godkänner ett uttalande ***(Reservationens förslag till uttalande)***.

Reservationens förslag till uttalande

Genomförandet av skyldigheterna enligt Lissabonfördragets klausul om ömsesidigt stöd och bistånd ska alltid grunda sig på en bilateral förhandlingsprocess om hur biståndet ges och om tidsplanen för och innehållet i biståndet. Vid förhandlingarna mellan ett land som begär bistånd och Finland ska utgångspunkten vara en bilateral förhandlingsprocess som tryggar Finlands nationella handlingsutrymme, för att förhindra att den ståndpunkt som EU:s kärnländer eller en majoritet av medlemsländerna intar automatiskt också blir de mindre medlemsländernas ståndpunkt under trycket av konformitet.

Betänkande FsUB 2/2017 rd
Reservation 2

Helsingfors 18.05.2017

Markus Mustajärvi vänst